Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 16. september 2021 [1]

Sag C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
mod
Landkreis Rosenheim,
procesdeltagere:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – strategisk miljøvurdering – begrebet »planer og programmer« – bekendtgørelse om beskyttelse af landskabet, der fastsætter generelle forbud og krav om tilladelse uden en specifik forbindelse med konkrete projekter – retsvirkninger af manglende strategisk miljøvurdering – begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger – den nationale rets beføjelse til midlertidigt at opretholde virkningerne af nationale retsakter«

1. I denne anmodning om præjudiciel afgørelse rejses en række problemstillinger, der minder om dem, som Domstolen behandlede i dom af 25. juni 2020, som omhandlede vindmøller i Aalter og Nevele [2], om miljøvurdering af planer og programmer (herefter »strategisk miljøvurdering«).

2. I mit forslag til afgørelse i ovennævnte sag anførte jeg, at vurderingen af visse »projekters« eller af bestemte »planers og programmers« indvirkning på miljøet er et af de vigtigste instrumenter i EU-retten med henblik på at opnå et højt miljøbeskyttelsesniveau [3].

3. Miljøvurdering af *projekter* er omfattet af direktiv 2011/92/EU [4] og miljøvurdering af *planer og programmer* af direktiv 2001/42/EF [5]. De to direktiver komplementerer hinanden, hvorfor sidstnævnte »har til formål at fremskynde analysen af miljøvirkningerne til de nationale

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Dommen i sagen A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, herefter »dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele«).

3 – Forslag til afgørelse af 3.3.2020 (C-24/19, EU:C:2020:143, herefter »forslag til afgørelse i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele«, punkt 1).

4 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1, herefter »VVM-direktivet«).

5 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 27.6.2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30). Dette direktiv benævnes også »direktivet om strategisk miljøvurdering« (herefter »SMV-direktivet«).

myndigheders strategiske planlægning af tiltag. Den undersøgelse af miljømæssige indvirkninger, som det kræver, er således mere omfattende eller overordnet end undersøgelsen i forbindelse med undersøgelsen af et konkret projekt«[6].

4. Som jeg anførte i den pågældende sag, er det »[p]å denne baggrund […] vanskeligt at præcisere omfanget af kravet om [strategisk miljøvurdering i] SMV[-direktivet]. Det står klart, at det befinder sig på et niveau over vurderingen af enkeltstående projekter, men også, at det ikke bør udvides til at omfatte al lovgivning i en medlemsstat, der påvirker miljøet«[7].

5. Den foreliggende sag er et godt eksempel på disse vanskeligheder, som fortsat synes at gøre sig gældende på trods af præciseringerne i dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele. Det er nødvendigt at foretage en yderligere præcisering af, hvornår en plan eller et program indeholder en referenceramme for udarbejdelsen af de af bilag I og bilag II til VVM-direktivet omfattede projekter og dermed kræver en forudgående strategisk miljøvurdering.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten. Direktiv 2001/42

6. Artikel 1 fastsætter:

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

7. Artikel 2 er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne, der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri

   – som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og

   – som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

b) »miljøvurdering«: udarbejdelse af en miljørapport, gennemførelse af høringer, hensyntagen til miljørapporten og til resultaterne af høringerne ved beslutningstagning samt underretning om afgørelsen i overensstemmelse med artikel 4-9

[…]«

6 – Forslag til afgørelse i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, punkt 36.

7 – Ibidem, punkt 37.

8. Artikel 3 bestemmer:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i direktiv 92/43/EØF.

3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

5. Medlemsstaterne afgør, om de planer eller programmer, som er omhandlet i stk. 3 og 4, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, enten ved at undersøge hvert enkelt tilfælde eller ved at opstille typer af planer og programmer eller ved at kombinere de to metoder. I den forbindelse tager medlemsstaterne i alle tilfælde hensyn til de relevante kriterier, der er nævnt i bilag II, med henblik på at sikre, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, er omfattet af dette direktiv.

[…]«

B. Tysk ret

1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (lov om miljøindvirkningsvurdering)

9. § 2, stk. 7 [8], bestemmer:

»(7) I henhold til denne lov forstås der ved planer og programmer kun de planer og programmer, der er omfattet af forbundslovgivningen eller af Den Europæiske Unions retsakter

1) som udarbejdes og vedtages af en offentlig myndighed

2) som udarbejdes af en offentlig myndighed med henblik på vedtagelse af en regering eller via en lovgivningsprocedure, eller

[8] – Udgave af 24.2.2010 (BGBl. I, s. 94), som ændret ved § 2 i lov af 12.12.2019 (BGBl. I, s. 2513).

3) som udarbejdes af en tredjepart med henblik på vedtagelse af en offentlig myndighed.

[…]«

10. § 35 har følgende ordlyd:

»1. Der skal gennemføres en strategisk miljøvurdering med hensyn til de planer og programmer

1) som er opført i bilag 5, punkt 1, eller

2) som er opført i bilag 5, punkt 2, og fastsætter en ramme for afgørelser om lovmæssigheden af de i bilag 1 opførte projekter eller af projekter, som i henhold til delstatslovgivningen kræver en vurdering af indvirkningen på miljøet eller en foreløbig vurdering af det konkrete tilfælde.

2. Planer og programmer, der ikke er omfattet af stk. 1, kræver kun en strategisk miljøvurdering, hvis de fastsætter en ramme for afgørelser om lovmæssigheden af de i bilag 1 opførte projekter eller af andre projekter, og det efter en foreløbig vurdering af det konkrete tilfælde som omhandlet i stk. 4 er sandsynligt, at de har væsentlig indvirkning på miljøet […]

3. Planer og programmer fastsætter en ramme for afgørelser om lovmæssigheden af projekter, hvis de indeholder kriterier, der er afgørende for efterfølgende afgørelser om tilladelse, navnlig med hensyn til behovet for projekterne samt deres omfang, placering, karakter eller driftsomstændigheder eller med hensyn til udnyttelse af ressourcer.

[…]«

2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje) af 29. juli 2009

11. § 20 [9] fastsætter:

»[…]

2. Dele af naturen og landskabet kan beskyttes

[…]

4) i henhold til § 26 som landskabsbeskyttelsesområder

[…]«

12. § 26 bestemmer:

»1. Landskabsbeskyttelsesområder er områder, der er etableret på en retligt bindende måde, og som kræver en særlig beskyttelse af naturen og af landskabet

[9] – Udgave af 29.7.2009 (BGBl. I, s. 2542), som ændret ved § 1 i lov af 15.9.2017 (BGBl. I, s. 3434).

1) med henblik på bevarelse, udvikling eller genopretning af økosystemets kvalitet eller funktion eller regenereringskapacitet og en bæredygtig anvendelse af naturværdier, herunder beskyttelse af biotoper og levesteder for bestemte vilde dyre- og plantearter

2) på grund af landskabets mangfoldighed, særegenhed, skønhed eller særlige historisk-kulturelle betydning, eller

3) på grund af dets særlige betydning for friluftsaktiviteter.

2. Alle handlinger, der ændrer landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller strider mod dets beskyttelsesformål, er forbudt i disse områder, navnlig henset til § 5, stk. 1, og i henhold til mere detaljerede bestemmelser.« [10]

3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter) af 23. februar 2011

13. § 12, stk. 1 [11], bestemmer:

»1. Beskyttelsen af dele af naturen og landskabet i henhold til § 20, stk. 2, nr. 1, 2, 4, 6 og 7, i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje sker i henhold til bestemmelser med af forskriftsmæssig karakter, medmindre andet er fastsat i denne lov […]«

14. § 18 bestemmer:

»1. En officiel tilladelse, der kræves i henhold til en beskyttelsesbestemmelse af forskriftsmæssig karakter, erstattes med en officiel tilladelse, der kræves i henhold til andre bestemmelser. Denne tilladelse kan kun udstedes, hvis betingelserne for udstedelse af den tilladelse, der kræves i henhold til beskyttelsesbestemmelsen af forskriftsmæssig karakter, er opfyldt og efter godkendelse fra den myndighed, der er kompetent i henhold til naturbeskyttelseslovgivningen.

[…]«

15. Følgende fremgår af § 51:

»1. Følgende aktører har kompetence:

[…]

3) Landkreise og byer med henblik på vedtagelsen af bekendtgørelser om landskabsbeskyttelsesområder i § 26 i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje

[…]«

[10] – Siden afholdelsen af retsmødet i denne sag er der blevet indføjet et stk. 2a og 2b i § 22 i forbundsloven om naturbeskyttelse og landskabspleje for at gøre det muligt at opretholde virkningerne af de retsakter, hvorved der i strid med SMV-direktivet er defineret natur- og landskabsbeskyttelsesområder, da de ikke har været genstand for en forudgående strategisk miljøvurdering.

[11] – GVBl. s. 82, som ændret ved § 11a, stk. 4, i lov af 10.12.2019 (GVBl. s. 686).

4. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet »Inntal Süd« (Landkreis Rosenheims bekendtgørelse om landskabsbeskyttelsesområdet »Inntal Süd«) af 10. april 2013

16. Denne bekendtgørelses [12] § 1 bestemmer, at »[…] Inn-flodens løb, herunder vandområdet og alluviale sletter, beskyttes«.

17. For så vidt angår beskyttelsesformålet bestemmer § 3:

»Målet med landskabsbeskyttelsesområdet »Inntal Süd« er

1) at sikre økosystemets kvalitet, navnlig at bevare, fremme og genoprette alluviale skove og hesteskoformede søer samt levevilkårene for typiske dyre- og plantearter, der er tilpasset til disse områder og deres biocønoser

2) at bevare naturlandskabets mangfoldighed, særegenhed og skønhed; navnlig at styrke flodlandskabets karakter og bevare kultur- og landbrugslandskabet

3) at bevare og optimere vandsystemet for også at fremme Inn-flodens og dens bifloders kontinuitet samt opsamling af overfladevand

4) at sikre og bevare alle de landskabstræk, der har betydning for friluftsaktiviteter, og samtidig så vidt muligt at respektere naturen og landskaber samt at kanalisere fritidstrafikken.«

18. § 4 om forbud foreskriver, at »[a]lle handlinger, der ændrer landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller strider mod dets beskyttelsesformål, er forbudt i disse områder (§ 3)«.

19. § 5 er affattet således:

»1. Aktører, der på området for landskabsbeskyttelse har nedenstående til hensigt, skal have tilladelse fra Landratsamt Rosenheim (administrationskontoret for Landkreis Rosenheim) i sidstnævntes egenskab af lokal naturbeskyttelsesmyndighed (§ 43, stk. 2, nr. 3, i den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter):

1) at opføre, ombygge eller ændre anvendelsen af enhver form for anlæg (§ 2, stk. 1, i Bayerische Bauordnung (den bayerske byggelov)), selv når der ikke kræves tilladelse i henhold til byggeforskrifterne; denne kategori omfatter bl.a.:

   a) bygninger, f.eks. boliger, landbrugs- eller skovejendomme, feriehuse, bådhuse, badehuse eller værktøjsskure, salgsboder […]

   b) indhegninger og andre spærreanordninger

   c) landgangsbroer og konstruktioner ved flodmundingen

[12] – ABl. des Landkreises Rosenheim nr. 5 af 26.4.2013 (herefter »landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen«).

d) ændringer ved jordens overflade som følge af udgravninger eller jordpåfyldninger, navnlig anlæggelse og drift af nye stenbrud, grusgrave, sandgrave, mudder- eller lerbrønde og andre boringer samt slaggedepoter. Det anførte gælder ikke for jordpåfyldninger eller udgravninger med et areal på mindre end 500 m^2 og 0,3 meters højde eller dybde, der har til formål at forbedre jorden på arealer, der allerede anvendes til landbrug

2) for så vidt som der ikke er tale om de i nr. 1) anførte anlæg,

a) at opsætte tavler og plakater, herunder reklameanordninger med en størrelse på over 0,5 m^2, såfremt disse i beboelsesejendomme og forretningslokaler ikke bærer boligernes og forretningernes navn

b) at nedlægge elkabler, kabler eller rørledninger over eller under jorden og opstille master

c) at opføre eller i væsentligt omfang at ændre veje, stier og pladser, navnlig campingpladser, sportsanlæg, legepladser og badeområder eller lignende anlæg

d) at opstille salgsvogne eller at opstille, placere og drive salgssteder og salgsautomater

3) at færdes med enhver form for motorkøretøj uden for veje, stier og områder, der er åbne for offentlig trafik, eller parkere i sådanne områder […]

4) at fjerne vand fra overfladen ud over, hvad der normalt er tilladt, eller fra undergrunden, ændre vandforekomsterne, deres bredder eller flodlejer, tilstrømningen til vandløbene eller deres udmunding eller grundvandsspejlet, at skabe nye vandforekomster eller at anlægge dræningssystemer

5) at dræne, udtørre eller på anden måde ødelægge eller forårsage væsentlig skade på biotoper af særlig økologisk værdi som omhandlet i § 30 i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje og § 23 i den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter, navnlig moser, strandeng, rørskov, tørvemoser med store siv, våde enge, der er rige på halvgræs og siv, molinia-enge, kilder, skovbevoksede tørvemoser, sumpskove og -områder og alluviale skove samt naturlige og halvnaturlige rindende eller stillestående indre ferskvandsområder, herunder bredder og tilhørende naturlig eller halvnaturlig bevoksning på flodbredden, og naturlige eller halvnaturlige reservoirer, hesteskoformede søer og områder, der i perioder oversvømmes […]

6) at pløje, gøde eller tilplante enge, hvor kvæg kælver, med skov, transformere dem til græsningsarealer med flere høster om året eller benytte dem til græsmarker

7) at forfølge, indfange eller slå vilde dyr ihjel eller fjerne deres yngleområder, levesteder eller reder

8) at rydde, vælte eller på anden vis fjerne individuelle træer, hække, levende hegn, lunde eller markbuske, der er karakteristiske for landskabet, i åbne områder og uden for skovene […]

9) at rydde skov helt eller delvist, gennemføre første skovrejsning eller renafdrift af mere end 0,5 ha i denne forbindelse, transformere løvskove, blandede skove eller alluviale skove i skove, der hovedsageligt består af nåletræer, eller etablere specialafgrøder (f.eks. træplanteskoler)

10) at ødelægge eller i væsentlig grad ændre vandforekomsters bredder, bevoksning på flodbredden, rørskov eller rørmoser eller vandplanter, foretage indgreb i rørskove eller vandplanter samt anvende kemiske midler til at fjerne eller kontrollere rørskove eller til at rense grøfter […]

11) at deponere affald, byggeaffald og andre genstande, for så vidt som disse ikke er omfattet af affaldslovgivningen, på steder ud over de godkendte steder, selv om dette ikke sker med henblik på at foretage jordpåfyldning som omhandlet i byggeforskrifterne

12) at campere med eller parkere campingvogne (herunder påhængsvogne) eller motoriserede autocampere uden for de tilladte steder eller at tillade sådan adfærd

13) at medvirke til, at luftfartøjer som omhandlet i Luftverkehrgesetz (luftfartsloven) letter eller lander uden for godkendte flyvepladser.

2. Med forbehold af andre lovgivningsmæssige bestemmelser gives der tilladelse, når den indførte foranstaltning ikke indebærer nogle af de i stk. 4 opregnede virkninger, eller når disse virkninger kan udlignes ved hjælp af accessoriske forskrifter.

[…]«

20. § 7 bestemmer følgende med hensyn til fritagelser:

»1. På de vilkår, der er fastlagt i § 67 i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje, kan der i konkrete tilfælde indrømmes fritagelse fra forbuddene i henhold til denne bekendtgørelses § 4 […]«

II. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21. Landkreis Rosenheim vedtog med virkning fra den 27. april 2013 landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen uden at underkaste den en strategisk miljøvurdering eller en forundersøgelse for en sådan vurdering.

22. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen beskytter et 4 021 ha stort område, som er ca. 650 ha mindre end det område, der var omfattet af de tidligere bestemmelser, af 1952 og 1977, som blev helt eller delvist ophævet.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (herefter »Bund Naturschutz«) er en miljøorganisation, som deltog i udarbejdelsen af landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen. Bund Naturschutz var uenig i den nævnte bekendtgørelses indhold og anfægtede den ved Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern, Tyskland), som afviste anmodningen om legalitetsprøvelse af formalitetsgrunde.

24. Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) skal træffe afgørelse om den »revisionsanke«, der er iværksat til prøvelse af appeldomstolens afgørelse.

25. Efter den forelæggende rets opfattelse bør revisionsanken afvises i henhold til national ret. Den anmodningsret, som en anmodning om legalitetsprøvelse forudsætter, foreligger ikke, eftersom sagsøgeren ikke kan gøre nogen lovovertrædelse gældende. Denne anmodning kan ikke tages til følge, da landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen ikke er en afgørelse, der er forbundet med en pligt til at gennemføre hverken en strategisk miljøvurdering eller en forundersøgelse.

26. Den forelæggende ret har imidlertid tilføjet, at besvarelsen af de forelagte spørgsmål kan medføre, at Bund Naturschutz får medhold i sine påstande.

27. De to første spørgsmål skal bidrage til at afklare, om der i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), med hensyn til landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen forelå en pligt til at gennemføre en strategisk miljøvurdering. I så fald vil appellen kunne antages til realitetsbehandling, og sagsøgerens appel vil i sagens realitet også skulle tages til følge: Den forelæggende ret vil formentlig erklære landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen ugyldig, eftersom et proceduretrin, som var påkrævet for vedtagelsen af bekendtgørelsen, ikke blev gennemført.

28. Det tredje spørgsmål, som vedrører SMV-direktivets artikel 3, stk. 4, har ligeledes betydning for afgørelsen. Såfremt landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen fastlægger en ramme for fremtidige anlægstilladelser til projekter som omhandlet i den nævnte bestemmelse, skulle Landkreis Rosenheim i henhold til national lovgivning have underkastet landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen en forundersøgelse og dermed undersøgt hvert enkelt tilfælde som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 5. I så fald vil appellen kunne antages til realitetsbehandling og være begrundet, hvilket ville indebære, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen skulle erklæres ugyldig.

29. På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 3, stk. 2, litra a), i [SMV-direktivet] fortolkes således, at der allerede fastsættes en ramme for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er opført i bilag I og II til direktiv 2011/92/EU (VVM-direktivet), såfremt en bekendtgørelse om beskyttelse af natur og landskab fastsætter generelle forbud med fritagelsesmulighed og krav om godkendelse, som ikke har nogen specifik forbindelse med projekter, der er nævnt i bilagene til VVM-direktivet?

2) Skal artikel 3, stk. 2, litra a), i [SMV-direktivet] fortolkes således, at planer og programmer er udarbejdet inden for landbrug, skovbrug, arealanvendelse osv., såfremt de har til formål at fastsætte en referenceramme for netop en eller flere af disse sektorer? Eller er det tilstrækkeligt, at der med henblik på beskyttelse af natur og landskab fastsættes generelle forbud og krav om godkendelse, som skal vurderes ved godkendelsesprocedurer for forskellige aktiviteter og anvendelser og indirekte (»refleksagtigt«) kan påvirke en eller flere af disse sektorer?

3) Skal artikel 3, stk. 4, i [SMV-direktivet] fortolkes således, at der fastsættes en ramme for fremtidige anlægstilladelser til projekter, såfremt en bekendtgørelse, som er vedtaget med henblik på beskyttelse af natur og landskab, fastsætter generelle forbud og krav om godkendelse for flere forskellige abstrakt beskrevne aktiviteter og foranstaltninger i det beskyttede område, men der på tidspunktet for dens vedtagelse hverken forventes eller påtænkes konkrete projekter, og der dermed ikke er nogen specifik forbindelse med konkrete projekter?«

30. Bund Naturschutz, Landkreis Rosenheim, Landesanwaltschaft Bayern, den tyske og den tjekkiske regering, Irland samt Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af den tjekkiske regering deltog de ovennævnte aktører i retsmødet, som blev afholdt den 7. juni 2021.

III. Bedømmelse

A. Det første og det andet præjudicielle spørgsmål

31. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), skal fortolkes således, at en lovgivning såsom den omtvistede bekendtgørelse udgør en plan eller et program, der er omfattet af forpligtelsen til at gennemføre en strategisk miljøvurdering.

32. I dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele udtalte Domstolen bl.a. følgende:

»– Formålet med dette direktiv er, som det fremgår af dets artikel 1, at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling.«

»– Det følger indledningsvis af artikel 1 i [SMV-direktivet], at direktivets væsentligste formål er, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal underkastes en miljøvurdering i forbindelse med deres udarbejdelse og inden deres vedtagelse.«

»– Endvidere er en udvidet fortolkning af begrebet »planer og programmer« i overensstemmelse med Unionens internationale forpligtelser, som de bl.a. følger af Espookonventionens artikel 2, stk. 7« [13].

33. De bestemmelser, der fastlægger SMV-direktivets anvendelsesområde, findes hovedsageligt i to indbyrdes forbundne artikler:

– Artikel 2, litra a), definerer de kumulative betingelser, som planer og programmer skal opfylde for at være omfattet af direktivet: a) De skal »udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller […] udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure«, og b) de skal kræves ifølge love og administrative bestemmelser.

– Artikel 3, stk. 2, litra a), fastsætter betingelserne for blandt planerne og programmerne at identificere dem, der sandsynligvis har væsentlig indvirkning på miljøet, og som derfor skal underkastes en strategisk miljøvurdering: a) De skal være udarbejdet inden for bestemte (følsomme) sektorer og økonomiske aktiviteter, og b) de skal »fastlægge« rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter.

34. SMV-direktivets artikel 3, stk. 4, udvider forpligtelsen til at gennemføre en strategisk miljøvurdering til at omfatte planer og programmer vedrørende aktiviteter, som ikke er følsomme, men som imidlertid har væsentlig indvirkning på miljøet. Det tredje præjudicielle spørgsmål omhandler disse planer og programmer.

[13] – Præmis 45, 46 og 49 med henvisning til dom af 22.9.2011, Valčiukienė m.fl. (C-295/10, EU:C:2011:608, præmis 37), og af 7.6.2018, Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, herefter »dommen i sagen Thybaut m.fl.«, præmis 61).

35. På baggrund af en kombination af disse bestemmelser opstår reelt fire betingelser, som jeg vil undersøge for at afgøre, om en lokal lovgivning som f.eks. landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen er en plan eller et program, der er omfattet af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a).

36. Den forelæggende ret har i lyset af Domstolens praksis lagt til grund, at den pågældende bekendtgørelse »udgør en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivets artikel 2, litra a)« [14]. Dette er et udsagn, som jeg, som det vil fremgå nedenfor, tilslutter mig.

1. Udarbejdelse eller vedtagelse af planen eller programmet af en medlemsstats myndighed

37. Den første betingelse, hvis vurdering som regel ikke giver anledning til fortolkningsmæssige vanskeligheder, er, at lovgivningen skal være vedtaget eller udarbejdet af en medlemsstats myndighed på nationalt, regionalt eller lokalt plan.

38. I den foreliggende sag har ingen bestridt, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen blev vedtaget af en lokal tysk myndighed, nærmere bestemt Landkreis Rosenheim.

2. Plan eller program, som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

39. I henhold til SMV-direktivets artikel 2, litra a), andet led, er planer eller programmer, som vedtages af en medlemsstats myndigheder, og som er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, dem, »som kræves ifølge love og administrative bestemmelser«.

40. Siden dommen i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl. skal planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem samt proceduren for deres udarbejdelse, betragtes som »krævet« i henhold til og for anvendelsen af SMV-direktivet [15].

41. Med denne fortolkning foretog Domstolen en *generøs* læsning af direktiv 2001/42, hvorefter det finder anvendelse på planer og programmer, der er omhandlet i nationale love og administrative bestemmelser, uanset om det er *obligatorisk* eller *fakultativt* at vedtage dem [16].

42. Der er blevet »rejst tvivl« om denne praksis, og Domstolen er udtrykkeligt blevet anmodet om at ændre den i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele.

43. I den pågældende sag afviste Domstolen imidlertid at ændre sin hidtidige praksis. Domstolen bekræftede atter, at »[direktivets] formål kan skades, hvis [dets] artikel 2, litra a), […] fortolkes således, at alene planer og programmer, hvis vedtagelse er obligatorisk, er underlagt den forpligtelse til miljøvurdering, der er fastlagt ved dette direktiv. […] vedtagelsen af de nævnte planer og programmer [er] nemlig for det første ofte ikke pålagt generelt. For det andet ville en

[14] – Forelæggelsesafgørelsens præmis 19.

[15] – Dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, herefter »dommen i sagen Inter-Environement Bruxelles m.fl.«, præmis 31), dommen i sagen Thybaut m.fl., præmis 43, og dom af 12.6.2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, herefter »CFE-dommen«, præmis 54).

[16] – I sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl. foreslog generaladvokat Kokott en mere restriktiv fortolkning: Der kræves kun gennemførelse af en strategisk miljøvurdering for planer og programmer, hvis vedtagelse er *obligatorisk*, idet den kræves af en bestemmelse i national ret (generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse af 17.11.2011, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2011:755, punkt 18 og 19). I sit forslag til afgørelse af 25.1.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:39, punkt 41 og 42), gentog generaladvokat Kokott sit synspunkt og anførte, at Domstolen har udvidet anvendelsesområdet for SMV-direktivet i videre omfang, end lovgiver havde tilsigtet, og medlemsstaterne kunne have forudset.

sådan fortolkning give en medlemsstat mulighed for nemt at omgå denne forpligtelse til miljøvurdering ved forsætligt at afstå fra foreskrive, at de kompetente myndigheder har pligt til at vedtage sådanne planer eller programmer« [17].

44. SMV-direktivets artikel 2, litra a), andet led, skal dermed fortolkes »således, at planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse, skal betragtes som »krævet« i henhold til og for anvendelsen af direktiv 2001/42« [18].

45. Landesanwaltschaft Bayern har atter anmodet Domstolen om at ændre sin praksis [19], men har efter min opfattelse ikke fremført nye vægtige argumenter til støtte for sit synspunkt. Den forelæggende ret har ikke rejst tvivl om dette aspekt.

46. Efter dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele er jeg af den opfattelse, at spørgsmålet definitivt er blevet afgjort af Domstolens Store Afdeling, og at der ikke er grundlag for at revidere denne praksis.

47. Efter den forelæggende rets opfattelse [20] blev landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen vedtaget på grundlag af bemyndigelsesbestemmelser i forbundsloven om naturbeskyttelse og landskabspleje. Der er således tale om en bekendtgørelse, som *kræves* ifølge love, selv om det ikke var *obligatorisk* at udarbejde den. Den opfylder dermed den anden betingelse for at være en plan eller et program, der er omfattet af forpligtelsen til at gennemføre en strategisk miljøvurdering.

3. Plan eller program, som udarbejdes inden for en (følsom) økonomisk sektor, der er omfattet af SMV-direktivet

48. Det fremgår af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), at med forbehold af stk. 3 »gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer […] som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse«.

49. Domstolen har udtalt, at »[a]rtikel 3 i direktiv 2001/42 gør forpligtelsen til at underkaste en konkret plan eller et konkret program en miljøvurdering betinget af, at den plan eller det program, som denne bestemmelse omhandler, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet […]. Det følger nærmere bestemt af dette direktivs artikel 3, stk. 2, litra a), at planer og programmer, som udarbejdes inden for visse sektorer, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, systematisk underkastes en miljøvurdering […]« [21].

[17] – Dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 48.

[18] – Dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 52.

[19] – Punkt 10 i Landesanwaltschaft Bayerns skriftlige indlæg.

[20] – Forelæggelsesafgørelsens præmis 19, der som retsgrundlag for bekendtgørelsen henviser til § 12, stk. 1, første punktum, § 20, stk. 2, og § 26 i forbundsloven om naturbeskyttelse og landskabspleje (som omhandler beføjelsen til at vedtage, ændre eller ophæve bekendtgørelser om landskabsbeskyttelsesområder), sammenholdt med § 51, stk. 1, nr. 3, og § 52 i den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter (som udpeger den kompetente administrative myndighed – Landkreis Rosenheim i dette tilfælde – og fastlægger proceduren).

[21] – Dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 65.

50. Der er tale om sektorer, som ud fra et miljømæssigt perspektiv er *følsomme*, således som det følger af bilag I og II til VVM-direktivet og af direktiv 92/43/EØF [22], og som systematisk bør underkastes en strategisk miljøvurdering [23].

51. Efter den forelæggende rets opfattelse blev landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen udarbejdet inden for en *sektor* (for naturbeskyttelse og landskabspleje), som ikke opfylder betingelserne i SMV-direktivets artikel 5 og dermed ikke er blandt de i dette direktivs artikel 3, stk. 2, litra a), omhandlede [24].

52. Den forelæggende ret har tilføjet, at Domstolen ved få lejligheder har taget stilling til kravet om »udarbejdelse« inden for en konkret sektor, og ønsker derfor oplyst:

– om »udarbejdelsen« forudsætter, at planerne og programmerne er målrettet orienteret mod en af de sektorer, der er nævnt i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), eller

– om det er tilstrækkeligt, at planerne og programmerne faktisk har indvirkning på de nævnte sektorer (her landbrug, skovbrug, arealanvendelse), selv om de er udarbejdet med henblik på en anden sektor (her naturbeskyttelse og landskabspleje), som ikke er omfattet af den nævnte bestemmelse [25].

53. Det forholder sig således, at Domstolen ikke har vist sig at være særlig krævende i forbindelse med undersøgelsen af dette krav med henblik på at afgøre, om en plan eller et program kræver en strategisk miljøvurdering forud for vedtagelsen. Det er tilstrækkeligt, at planen eller programmet vedrører, påvirker, henviser til eller har indvirkning på en af disse sektorer, for at planen eller programmet kan anses for at være *udarbejdet* inden for den pågældende sektor, hvis den er opført blandt de sektorer, der er anført i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a) [26].

54. Domstolen har desuden anlagt en bred fortolkning af de følsomme sektorer, der er opregnet i den pågældende artikel. Domstolen har nærmere bestemt:

– bekræftet, at henvisningen til »fysisk planlægning« og »arealanvendelse« indikerer, at »den omhandlede sektor ikke er begrænset til arealanvendelse i snæver forstand, dvs. opdeling af arealet i zoner og definition af de aktiviteter, der er tilladte inden for disse zoner, men at denne sektor nødvendigvis omfatter et større område« [27].

– anlagt en fortolkning, hvorefter en bekendtgørelse, der fastlægger et byplanlægningsperimeter, som gør det muligt at fravige byplanlægningskravene vedrørende bygningsplaner og

[22] – Rådets direktiv af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7).

[23] – Hvis planer og programmer i disse sektorer fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der imidlertid kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet (SMV-direktivets artikel 3, stk. 3). Jf. tiende betragtning til det pågældende direktiv.

[24] – Forelæggelsesafgørelsen, præmis 27. Den forelæggende ret har på grundlag af tiende betragtning til SMV-direktivet, artikel 3, stk. 2, litra a), og artikel 5 udledt, at der kræves en forudgående strategisk miljøvurdering for planer og programmer, der er udtrykkeligt målrettet og udformet med henblik på en af de i artikel 3, stk. 2, litra a), nævnte sektorer, som ikke omfatter de i denne tvist omhandlede.

[25] – Forelæggelsesafgørelsen, præmis 29.

[26] – Jf. dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 66, dom af 8.5.2019, »Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus« m.fl. (C-305/18, EU:C:2019:384, præmis 48), af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, herefter »dommen i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl.«, præmis 42-45), dommen i sagen Thybaut m.fl., præmis 47-49, og dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, herefter »dommen i sagen D'Oultremont m.fl.«, præmis 44).

[27] – Dommen i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 43.

arealplanlægning, henhører under sektoren for »fysisk planlægning og arealanvendelse« som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a) [28]

– fastslået, at et præsidentdekret om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger for arealet ved et bjerg og for bestemte byparker [29], hvis artikel 1 bl.a. bestemte, at præsidentdekretets formål var »beskyttelse af landskabet«, krævede en strategisk miljøvurdering [30].

55. Der er efter min opfattelse intet til hinder for, at nationale foranstaltninger, der har til formål at beskytte naturen og landskabet, *udarbejdes inden for* de følsomme sektorer, der er identificeret i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), selv når de ikke direkte og specifikt, men derimod indirekte vedrører bevarelsen af disse sektorer. Såfremt de øvrige krav er opfyldt, kræver de pågældende planer og programmer derfor generelt en strategisk miljøvurdering forud for vedtagelsen.

56. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg anført, at SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), indeholder en udtømmende liste over specifikke sektorer, som ikke kan udvides til at omfatte andre sektorer, der ikke udtrykkeligt er nævnt, eftersom dette var lovgivers ønske [31].

57. Domstolens domme tilføjer ikke nye følsomme sektorer til denne udtømmende liste. Der anlægges blot en ikke-restriktiv fortolkning af de sektorer, der er opført på listen, og det kræves ikke, at planen eller programmet er udarbejdet direkte og udtrykkeligt med henblik på en eller flere af disse sektorer, idet det er tilstrækkeligt, at planen eller programmet vedrører, henviser til eller har indvirkning på dem.

58. Jeg tilslutter mig Domstolens fortolkning og ser ingen grund til at foreslå en ændring af denne praksis.

59. Ordlyden af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), understøtter denne læsning af bestemmelsen. Forskellige sprogversioner anvender en terminologi, der bekræfter, at direktivet finder anvendelse på alle planer eller programmer, som er udarbejdet *inden for* de følsomme sektorer [32]. Dette syntagme tillader en fortolkning af teksten, hvorefter en plan eller et program ikke nødvendigvis udtrykkeligt og udelukkende skal være rettet mod en af disse sektorer: Det er tilstrækkeligt, at planen eller programmet har væsentlig indvirkning på den pågældende sektor.

[28] – Dommen i sagen Thybaut m.fl., præmis 48 og 49.

[29] – Der var tale om præsidentdekret nr. 187/2011 af 14.6.2011 om fastsættelse af beskyttelsesforanstaltninger for arealet ved Ymittosbjergene og byparkerne i Goudi og Ilissia i Grækenland for at bringe beskyttelsen af dette landområde i overensstemmelse med arealanvendelsesplanen for storregionen Athen. Af dekretets artikel 1 følger: »Formålet med dette dekret er at sikre effektiv beskyttelse af Ymittosbjergene og de omkringliggende områder ved forvaltning og økologisk bevaring af habitater, planter og dyr, ved udnyttelse af de for Attikaområdet betydningsfulde økologiske aktiviteter, ved *beskyttelse af landskabet* og ved kontrol af bebyggelsen« (min fremhævelse).

[30] – Dom af 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, præmis 20).

[31] – I forslaget til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet (KOM(96) 511 endelig udg., EFT 1997, C 129, s. 14) foreslog Kommissionen en åben og ikkeudtømmende liste over følsomme sektorer, med hensyn til hvilke planer og programmer obligatorisk var underkastet en forudgående strategisk miljøvurdering. I fælles holdning fastlagt af Rådet den 30.3.2000 (EFT 2000, C 137, s. 11) med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmers virkning på miljøet blev der imidlertid indført en udtømmende liste over følsomme sektorer.

[32] – Planes y programas »que se elaboren con respecto a« (den spanske version), »élaborés pour« (den franske version), »which are prepared for« (den engelske version), »che sono elaborati per« (den italienske version), »que tenham sido preparados para« (den portugisiske version). Den tyske version synes at være mere restriktiv, idet den omhandler planer og programmer, der »in den Bereichen […] ausgearbeitet werden«.

60. I modsætning til det af den tyske regering, Irland og den tjekkiske regering anførte indebærer en sådan fortolkning ikke en ubegrundet udvidelse af anvendelsesområdet for SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, til skade for samme artikels stk. 4. Herved undgås det efter min opfattelse, at medlemsstaterne omgår pligten til at gennemføre en strategisk miljøvurdering med hensyn til planer og programmer, der påvirker følsomme sektorer, ved at skjule dem under en anden terminologi og f.eks. anføre, at de er rettet mod beskyttelse af natur og landskab.

61. Indvendingerne på dette punkt bygger reelt på en særlig tvetydig terminologi: Beskyttelse af natur og landskab henhører ikke reelt under en *sektor*, som kan sidestilles med de sektorer, der er specifikt er opregnet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a). Hvis en sådan sidestilling var mulig, ville fortolkningsreglen inclusio unius, exclusio alterius gælde, og en manglende angivelse af den *påståede sektor* i bestemmelsen ville indebære, at den var udelukket.

62. Det forholder sig imidlertid således, at de i bestemmelsen opregnede sektorer vedrører ret præcise aktivitetsområder (landbrug, fiskeri, transport, energi, telekommunikation osv.), mens beskyttelsen af natur og landskab er et tværgående mål, som i sig selv kan ligge til grund for og begrunde foranstaltninger, der mere eller mindre direkte berører hver enkelt af de nævnte følsomme sektorer.

63. Jeg kan ikke se, hvorfor kravene i SMV-direktivets artikel 5, stk. 1, skulle kunne »tilpasses« [33] til planer og programmer i de opregnede sektorer, men ikke til en bekendtgørelse, der direkte er rettet mod beskyttelse af natur og landskab og indirekte har indvirkning på de nævnte sektorer. Der er efter min opfattelse intet til hinder for, at der udarbejdes en rapport, der fastlægger, beskriver og evaluerer den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af gennemførelsen af en plan eller et program, hvis formål er beskyttelse af natur og landskab [34].

64. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen, som beskytter natur og landskab i et af de områder, der er fastlagt ved bayersk lov (som omfatter ca. 30% af denne delstats område), har samtidig indvirkning på nogle af de førnævnte *følsomme sektorer*.

65. Bund Naturschutz har anført, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen har indvirkning på »arealanvendelsen«, som er en sektor, der udtrykkeligt er opregnet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a). Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen indfører bl.a. bestemmelser om gennemførelse af anlægsarbejder og udøvelse af landbrugs- og skovbrugsvirksomhed, og dermed synes forbindelsen med »arealanvendelse« (og også med den »fysiske planlægning«) at være ubestridelig [35].

[33] – Forelæggelsesafgørelsen, præmis 27.

[34] – Der er intet til hinder for at fastlægge, beskrive og evaluere såvel den positive som den negative indvirkning på miljøet af en retsforskrift som landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen (f.eks. indvirkningen af at reducere det territoriale anvendelsesområde i forhold til tidligere bekendtgørelser, således at den tillader boligbyggeprojekter på hidtil beskyttede områder). Dette berører ikke den omstændighed, at bekendtgørelsen, idet den ikke indeholder en reel referenceramme, ikke nødvendigvis skal underkastes en strategisk miljøvurdering, hvilket spørgsmål jeg vil behandle i det følgende.

[35] – Den forelæggende ret har anerkendt (forelæggelsesafgørelsens præmis 22), at »[bekendtgørelsen] fastsætter […] en række generelle forbud og krav om godkendelse *for flere forskellige aktiviteter* og anvendelser«. Min fremhævelse.

66. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen stiller krav om en forudgående administrativ tilladelse vedrørende en række aktiviteter i det beskyttede område [36]. Disse tilladelser *beskytter* arealer mod bestemte former for brug og udgør efter min opfattelse foranstaltninger vedrørende anvendelsen af disse arealer og den fysiske planlægning: Begge sektorer er som nævnt opregnet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 1, litra a).

67. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 5 fastsætter nærmere bestemt krav om tilladelse til opførelse af bygninger [37], vandforvaltning [38], bevarelse af enge [39] eller skovbrugsbedrift [40] m.fl. [41].

4. Plan eller program, der fastlægger en referenceramme for fremtidige anlægstilladelser til projekter, der er omfattet af VVM-direktivet

68. Ud over kravet om, at planer eller programmer skal være udarbejdet inden for bestemte følsomme sektorer, underkastes de obligatorisk en strategisk miljøvurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), hvis de fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet [42].

69. For at der skal gennemføres en strategisk miljøvurdering for planer og programmer, kræver denne bestemmelse således:

– at de fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til gennemførelse af projekter, og

– at der er tale om de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet.

a) Plan eller program, der omfatter anlægstilladelse til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet

70. I henhold til VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, omfatter begrebet »projekt«:

– gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

– andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.

[36] – I forslag til afgørelse CFE og Terre wallonne (C-43/18 og C-321/18, EU:C:2019:56, punkt 43) fastslog generaladvokat Kokott blot, at »[d]en tvivl, som forskellige procesdeltagere har ytret, om, hvorvidt udpegningen af et særligt bevaringsområde eller fastsættelsen af bevaringsmålsætninger for Natura 2000-lokaliteterne i en region kan henregnes til et af disse områder [der er fastlagt i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2001/43], er plausibel«.

[37] – § 5, stk. 1, nr. 1.

[38] – § 5, stk. 1, nr. 4 og 5.

[39] – § 5, stk. 1, nr. 6.

[40] – § 5, stk. 1, nr. 8-10.

[41] – Efter Bund Naturschutz' opfattelse (s. 17 i den franske version af det skriftlige indlæg) kan denne paragraf have indvirkning på arealanvendelsen ved at berøre fremtidige anlægsarbejder, eftersom den ikke omfatter en »præventiv fravigelsesmulighed« som fortolket i national retspraksis. Svaret på dette anbringende afhænger imidlertid af fortolkningen af den nationale lovgivning.

[42] – Dom af 8.5.2019, »Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus« m.fl. (C-305/18, EU:C:2019:384, præmis 47), og dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 65.

71. For så vidt angår ordlyden [navnlig af VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a)] sigter begrebet »projekt« til arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika [43].

72. I henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, er de projekter, der bør underkastes vurdering, projekter, »der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet« som defineret i artikel 4, der henviser til de i bilag I og II opførte projekter [44].

73. Sammenholdes VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, med artikel 4, stk. 1, fremgår det, at de projekter, der er omhandlet i bilag I til dette direktiv, efter deres art indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet og obligatorisk skal gøres til genstand for en miljøkonsekvensvurdering [45].

74. For så vidt angår de i bilag II opførte projekter afgør medlemsstaterne ved hjælp af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved hjælp af på forhånd fastsatte grænseværdier eller kriterier, om projektet skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering.

75. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen indeholder bestemmelser om aktiviteter, der ikke kan henføres under begrebet projekt i VVM-direktivet som nævnt ovenfor, sammen med andre aktiviteter, som omvendt er omfattet af dette begreb.

76. Som Kommissionen har anført [46], omfatter landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen visse aktiviteter, som, selv om de er underlagt kravet om forudgående administrativ tilladelse, ikke er omfattet af begrebet projekt [47]. Ingen af disse aktiviteter indebærer gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder eller indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber. Således er de ikke omfattet af begrebet projekt i VVM-direktivet, og den bestemmelse, som de indgår i, kræver således ikke en forudgående strategisk miljøvurdering.

[43] – Dom af 19.4.2012, Pro-Braine m.fl. (C-121/11, EU:C:2012:225, præmis 31), af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 62), og af 9.9.2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, præmis 32).

[44] – Dom af 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 25), og af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 74).

[45] – Dom af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien (C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 74), af 11.2.2015, Marktgemeinde Straßwalchen m.fl. (C-531/13, EU:C:2015:79, præmis 20), og af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 75).

[46] – Punkt 22 i Kommissionens skriftlige indlæg.

[47] – Disse aktiviteter omfatter: »at opstille salgsvogne eller at opstille, placere og drive salgssteder og salgsautomater« [§ 5, stk. 1, nr. 2, litra d)], »at færdes med enhver form for motorkøretøj uden for veje, stier og områder, der er åbne for offentlig trafik, eller parkere i sådanne områder« (§ 5, stk. 1, nr. 3), »at campere med eller parkere campingvogne (herunder påhængsvogne) eller motoriserede autocampere uden for de tilladte steder eller at tillade sådan adfærd« (§ 5, stk. 1, nr. 12), »at medvirke til, at luftfartøjer letter eller lander uden for godkendte flyvepladser« (§ 5, stk. 1, nr. 13).

77. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen fastsætter imidlertid samtidig et krav om tilladelse for at udføre andre aktiviteter, der netop henføres under rækken af projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet, i det beskyttede område. Dette gør sig gældende for flere af de projekter, der er beskrevet i landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen §§ 4 og 5 [48]. Jeg minder i øvrigt om, at dette også er den forelæggende rets bedømmelse [49].

78. Sidstnævnte aktiviteter (der er omfattet af kravet om tilladelse i henhold til landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 5) kan uden vanskeligheder omfattes af de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet [50].

79. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, nr. 1, omhandler desuden kravet om tilladelse til »at opføre, ombygge eller ændre anvendelsen af *enhver form for anlæg*[[51]], selv når der ikke kræves tilladelse i henhold til byggeforskrifterne«. Flere typer af de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet, nævner sådanne anlæg.

80. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen kan sammenfattende kvalificeres som en af de planer eller programmer, der omfatter anlægstilladelse til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet, med hensyn til nødvendigheden af en forudgående strategisk miljøvurdering.

81. Herefter må det efterprøves, om landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen fastlægger en referenceramme for udarbejdelsen af fremtidige projekter, der er omfattet af VVM-direktivet.

b) Plan eller program, der fastlægger rammerne for anlægstilladelser til projekter

82. SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), kræver, at planen eller programmet fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet.

83. Dette er den betingelse, der giver anledning til flest vanskeligheder i forbindelse med anvendelsen af SMV-direktivet. Som jeg har anført ved en tidligere lejlighed, er »[k]ravet om, at disse planer og programmer skal fastlægge den *lovgivningsmæssige ramme* for fremtidige tilladelser til projekter med væsentlig indvirkning på miljøet, […] det punkt, der er afgørende for at finde den gyldne middelvej for anvendelsen af SMV-direktivet uden at gøre for store indgreb i medlemsstaternes lovgivningsarbejde« [52].

[48] – § 4 forbyder »[a]lle handlinger, der ændrer landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller strider mod dets beskyttelsesformål, […] i disse områder«. I § 5 udvides forbuddet til »at opføre, ombygge eller ændre anvendelsen af enhver form for anlæg […]« (stk. 1, nr. 1), »at nedlægge elkabler, kabler eller rørledninger over eller under jorden og opstille master« [stk. 1, nr. 2, litra b)], »at opføre eller i væsentligt omfang at ændre veje, stier og pladser, navnlig campingpladser, sportsanlæg, legepladser og badeområder eller lignende anlæg« [stk. 1, nr. 2, litra c)], »at fjerne vand fra overfladen ud over, hvad der normalt er tilladt, eller fra undergrunden, ændre vandforekomsterne, deres bredder eller flodlejer, tilstrømningen til vandløbene eller deres udmunding eller grundvandsspejlet, at skabe nye vandforekomster eller at anlægge dræningssystemer« (stk. 1, nr. 4), »at rydde, vælte eller på anden vis fjerne individuelle træer, hække, levende hegn, lunde eller markbuske, der er karakteristiske for landskabet« (stk. 1, nr. 8), »at rydde skov helt eller delvist, gennemføre første skovrejsning eller i denne forbindelse at nedskære mere end 0,5 ha, transformere løvskove, blandede skove eller alluviale skove i skove, der hovedsageligt består af nåletræer, eller etablere specialafgrøder (f.eks. træplanteskoler)« (stk. 1, nr. 9).

[49] – Punkt 36 i dette forslag til afgørelse.

[50] – Projekter vedrørende »Anlæg af motorveje og motortrafikveje« [bilag I, punkt 7, litra b)], »Anlæg af nye veje med mindst fire kørebaner« [bilag I, punkt 7, litra c)], »Vandforvaltningsprojekter inden for landbruget, herunder vandings- og dræningsprojekter« [bilag II, punkt 1, litra c)] eller »Nyplantning og rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« [bilag II, punkt 1, litra d)].

[51] – Min fremhævelse.

[52] – Forslag til afgørelse i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, punkt 74.

84. Syntagmet »som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter« indeholder ingen henvisning til national ret. Der er derfor tale om et selvstændigt begreb i EU-retten, som skal fortolkes ensartet på Unionens område [53].

85. En plan eller et program fastlægger rammerne for fremtidige tilladelser til projekter, der er omfattet af VVM-direktivet, når der er tale om »retsakt[er], der, idet [de] definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet« [54].

86. Således sikres det, at bestemmelser, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underlægges en miljøvurdering [55] i forbindelse med lovgivningsprocessen; modsætningsvis undgås det, at kriterier eller fremgangsmåder, der pålægges isoleret, indebærer, at der skal gennemføres en strategisk miljøvurdering.

87. Domstolen har præciseret, at begrebet »betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder« skal forstås kvalitativt og ikke kvantitativt. Det er tilstrækkeligt, at *helheden* er betydningsfuld, og ikke udtømmende, for at planen eller programmet, som fastlægger den, kræver en strategisk miljøvurdering. Således undgås mulige strategier til omgåelse af de forpligtelser, der fremgår af SMV-direktivet, f.eks. ved en opdeling af foranstaltninger, hvorved den effektive virkning af dette direktiv reduceres [56].

88. En national lovgivning fastlægger kun en ramme for udarbejdelsen af de projekter, der er omhandlet i bilag I eller II til VVM-direktivet, hvis denne ramme er egnet til at opstille betingelser for disse projekter [57].

89. Det er ikke nødvendigt, at planen eller programmet udtrykkeligt og detaljeret fastlægger projekterne, men det er efter min opfattelse uomgængeligt, at de indeholder et tilstrækkeligt antal kriterier, der skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af deres indhold, udarbejdelse og gennemførelse.

90. Planer eller programmer kan med andre ord have væsentlig indvirkning på miljøet og kræve gennemførelse af en forudgående strategisk miljøvurdering, hvis de indeholder bestemmelser om disse projekters beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller tildeling af midler.

91. I medfør af denne retspraksis fastlagde bl.a. følgende lovgivninger en ramme for fremtidige anlægstilladelser til projekter, idet de indeholdt en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse:

– En vallonsk lovgivning, der navnlig vedrørte »tekniske regler, nærmere bestemmelser for driften (herunder de stroboskopiske skygger), forebyggelse mod ulykker og brand (herunder

[53] – Dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 75.

[54] – Dommen i sagen D'Oultremont m.fl., præmis 49, dommen i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 53, CFE-dommen, præmis 61, og dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 67.

[55] – Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, herefter »dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne«, præmis 42), dommen i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 54, og dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 68.

[56] – Forslag til afgørelse i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, punkt 90. Jf. dommen i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 55, CFE-dommen, præmis 64, og dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 70.

[57] – Denne opfattelse har opnået tilslutning fra Kommissionen og fra den tyske regering (punkt 22 i det skriftlige indlæg), den tjekkiske regering (punkt 14, 19, og 23 i det skriftlige indlæg) og Irland (punkt 32 og 40 i det skriftlige indlæg).

standsning af vindmøllen), regler for støjniveauet, reetablering og sikkerhedsstillelse for vindmøllerne« [58].

– Regionen Flanderns lovgivning (en bekendtgørelse og et cirkulære) med bestemmelser om opførelse og drift af vindmøller, herunder foranstaltninger vedrørende slagskygge, sikkerhed og støjregler, udgør planer og programmer, der skal underkastes en miljøvurdering i medfør af denne bestemmelse [59].

– En forordning om byplanlægning (i hovedstadsregionen Bruxelles), der indeholdt bestemmelser for udførelsen af byggeprojekter og regler, der finder anvendelse på alle bygninger, dvs. bygninger af enhver art og alle deres omgivelser, herunder »zoner med åbne områder« og »vejzoner«, uanset om disse er private eller offentligt tilgængelige [60].

92. Således fastlagde de planer og programmer, som Domstolen undersøgte i sagerne D'Oultremont m.fl., Inter-Environnement Bruxelles m.fl. og Vindmøller i Aalter og Nevele, rammer for vedtagelsen af projekter og krævede derfor gennemførelse af en strategisk miljøvurdering forud for vedtagelsen.

93. Gør det samme sig gældende for landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen? Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om det forholder sig sådan, og om landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen indeholder et betydeligt antal kriterier, der anvendes til at fastlægge indholdet, proceduren for udarbejdelsen og anvendelsen af de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2001/42. Den forelæggende ret synes på forhånd at besvare dette spørgsmål benægtende, og jeg tilslutter mig i det væsentlige dens synspunkt af nedenstående grunde.

94. Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen reelt fastlægger en referenceramme for udarbejdelsen af projekter. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at bekendtgørelsen »[hverken] indeholder […] nogen specifikke regler for godkendelsen af projekter [eller] regulerer […] godkendelsen af projekter [i en specifik sektor], men […] først og fremmest [har] til formål at forhindre projekter eller i hvert fald sikre, at de udformes således, at naturen beskyttes« [61].

95. De oplysninger, der er blevet forelagt Domstolen i denne sag, understøtter denne bedømmelse.

96. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen (§ 4) indfører for det første et generelt forbud i det beskyttede område mod alle handlinger, der ændrer landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller strider mod dets beskyttelsesformål. Dette generelle forbud synes at svare til det forbud, der er fastlagt på forbundsplan ved § 26, stk. 2, i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje, og omfatter ikke yderligere elementer, på hvilket grundlag landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen kan kvalificeres som en plan eller et program, der fastlægger en ramme for udarbejdelsen af projekter.

[58] – Dommen i sagen D'Oultremont m.fl., præmis 50, hvori Domstolen tilføjede, at »[s]ådanne regler har en betydning og rækkevidde, der er tilstrækkeligt væsentlig for fastlæggelsen af de betingelser, der skal gælde for den pågældende sektor, og de valg, navnlig af miljømæssig art, der kan træffes i henhold til de nævnte regler, skal afgøre de betingelser, hvorunder de konkrete projekter vedrørende opførelse og drift af vindmøllelokaliteter kan tillades i fremtiden«.

[59] – Dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele.

[60] – Dommen i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl., præmis 48-50.

[61] – Forelæggelsesafgørelsen, præmis 25.

97. Det forholder sig for det andet således, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 5 kræver tilladelser til aktiviteter i det beskyttede område og fastsætter præcise grænser i visse tilfælde [f.eks. § 5, stk. 1, nr. 1, litra a) og c), artikel 5, stk. 2, litra a), og artikel 5, stk. 1, nr. 9)]. Hovedparten af forbuddene og tilladelserne er imidlertid af generel karakter, og der kræves efterfølgende handlinger, for at de direkte kan påvirke udarbejdelsen og anvendelsen af projekter, der er omfattet af VVM-direktivet.

98. Som Kommissionen har anført [62], bevirker den manglende præcisering af landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens bestemmelser, at denne bekendtgørelse ikke indeholder specifikke kriterier og betingelser for tilladelser til projekter. Det er nødvendigt at anvende andre bestemmelser for at udarbejde disse projekter, og dermed fastlægger landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen ikke i sig selv en referenceramme for tilladelser til projekter, der er omfattet af VVM-direktivet.

99. CFE-dommen er ikke til hinder for det, jeg netop har forklaret; snarere tværtimod. Den omtvistede lovgivning i den pågældende sag var en bekendtgørelse udstedt af hovedstadsregionen Bruxelles om udpegelse af en Natura 2000-lokalitet [63]. Med henblik på at opnå de bevarelsesmæssige og beskyttelsesmål, den fastlagde, fastsatte den pågældende bekendtgørelse forebyggende foranstaltninger og almindelige og særlige forbud. Til dette formål gav den udtryk for valg og indgik i et hierarki af foranstaltninger, der havde til formål at beskytte miljøet, herunder fremtidige forvaltningsplaner.

100. På trods af den forelæggende rets bedømmelse [64] fastslog Domstolen, at »en bekendtgørelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorved en medlemsstat udpeger et [særligt bevaringsområde (SBO)] og fastsætter bevaringsmålsætninger samt visse forebyggende foranstaltninger, med forbehold for de undersøgelser, det tilkommer den forelæggende ret at foretage, ikke er omfattet af de »planer og programmer«, for hvilke der er pligt til at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet« [65].

101. Der er adskillige lighedspunkter mellem landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 5 og artikel 15 i den belgiske bekendtgørelse.

102. Jeg vil sammenfattende foreslå, at SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), fortolkes således, at denne bestemmelses anvendelsesområde ikke omfatter en bekendtgørelse om beskyttelse af natur og landskab, der fastsætter generelle forbud med fritagelsesmulighed og krav om godkendelse, men som ikke indfører tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser om indholdet, udarbejdelsen og anvendelsen af de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til VVM-direktivet, selv om bekendtgørelsen indeholder nogle foranstaltninger vedrørende aktiviteter, der er omfattet af sådanne projekter.

[62] – Kommissionens skriftlige indlæg, punkt 33.

[63] – »Soignes-skoven tillige med skovbryn og tilgrænsende skovområder samt Woluwe-dalen – komplekset Soignes-skoven – Woluwe-dalen«.

[64] – Den forelæggende ret var af den opfattelse, at udpegelsen af en lokalitet som et SBO havde retlige virkninger for vedtagelsen af planer og for behandlingen af en ansøgning om tilladelse, der påvirkede denne lokalitet for så vidt angår både procedure og beslutningskriterier, og dermed førte en sådan udpegelse til, at en ramme for handlinger, der i princippet er tilladte, tilskyndes eller er forbudte, fastlægges, og en sådan udpegelse er således ikke udelukket fra begrebet »plan og program« (CFE-dommen, præmis 63).

[65] – CFE-dommen, præmis 62 og 74.

B. Det tredje præjudicielle spørgsmål

103. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om SMV-direktivets artikel 3, stk. 4, skal fortolkes således, at en bekendtgørelse som den i denne sag omtvistede i det mindste udgør en plan eller et program med væsentlig indvirkning på miljøet i andre sektorer end de i den nævnte artikels stk. 2 omhandlede.

104. Jeg vil minde om, at SMV-direktivets artikel 3, stk. 4, udvider dette direktivs anvendelsesområde. I modsætning til artikel 3, stk. 2, forudsættes det ikke automatisk i førnævnte bestemmelse, at nogle planer og programmer har væsentlig indvirkning på miljøet, men kræver, at medlemsstaterne afgør dette. De planer og programmer, som bestemmelsen omfatter, fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, som ikke er omfattet af artikel 3, stk. 2.

105. Den forpligtelse, der følger af SMV-direktivets artikel 3, stk. 4 [ligesom forpligtelsen i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 2, litra a)], afhænger af, om den pågældende plan eller det pågældende program fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter [66].

106. Eftersom jeg har foreslået, at de to første præjudicielle spørgsmål skal besvares således, at en bekendtgørelse som den i hovedsagen omhandlede ikke fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, må jeg konkludere, at en sådan bekendtgørelse heller ikke er omfattet af begrebet planer og programmer i andre sektorer, med hensyn til hvilke SMV-direktivets artikel 3, stk. 4, kræver en forudgående strategisk miljøvurdering.

107. Såvel planer og programmer i de følsomme sektorer i artikel 3, stk. 2, som planer og programmer i andre ikke-følsomme sektorer, der imidlertid har en indvirkning på miljøet, i SMV-direktivets artikel 3, stk. 4, skal fastlægge en ramme for vedtagelsen og gennemførelsen af konkrete projekter. På dette punkt er der efter min opfattelse sammenfald mellem begge typer planer og programmer.

108. Derfor ville det ikke være sammenhængende at afvise, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen indeholder en ramme for gennemførelsen af projekter i de følsomme sektorer og samtidig fastslå, at den indeholder en sådan ramme med hensyn til ikke-følsomme sektorer.

C. Eventuel begrænsning af virkningerne af Domstolens dom

109. Landesanwaltschaft Bayern og den tyske regering har anmodet om, at Domstolen begrænser virkningerne af sin dom, såfremt den fastslår, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen kræver en forudgående strategisk miljøvurdering: Domstolen bør begrænse dommens tidsmæssige virkninger og ligeledes midlertidigt suspendere den fortrængende virkning af princippet om SMV-direktivets forrang.

110. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at det ikke er obligatorisk at udarbejde en strategisk miljøvurdering inden vedtagelsen af en lovgivning såsom landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen. Da det forholder sig således, er den af Landesanwaltschaft Bayern og den tyske regering anførte bekymring om et retligt tomrum ugrundet.

[66] – CFE-dommen, præmis 60.

111. Det er således ikke nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om en begrænsning af Domstolens fortolkende dom eller om en suspension af den fortrængende virkning af SMV-direktivets forrang for en national bestemmelse, der er i strid hermed.

112. Såfremt Domstolen ikke følger mit forslag og fastslår, at en bestemmelse såsom landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen kræver en forudgående strategisk miljøvurdering, vil jeg ikke desto mindre subsidiært undersøge mulighederne for at begrænse virkningerne af dens dom.

113. Den forelæggende ret har anført, at det i Forbundsrepublikken Tyskland indtil videre er blevet fastslået, at natur- og landskabsbevaringsområder, herunder de særlige bevaringsområder i henhold til direktiv 92/43 [67], ikke skal underkastes en forudgående strategisk miljøvurdering. Den forelæggende ret har tilføjet følgende:

– Såfremt Domstolen fastslår, at der i henhold til EU-retten er pligt til at gennemføre en strategisk miljøvurdering eller i hvert fald en pligt i henhold til national ret til at gennemføre en forundersøgelse, vil et særdeles stort antal udpegninger af beskyttelsesområder, som er sket efter udløbet af fristen for gennemførelse af SMV-direktivet den 21. juli 2004, formentlig være behæftet med proceduremæssige fejl.

– En sådan proceduremæssig fejl medfører i henhold til national lovgivning principielt, at den pågældende bekendtgørelse ikke har virkning [68]. Pligten til at gennemføre en strategisk miljøvurdering eller en forundersøgelse kan således »i betydelig grad sænke det beskyttelsesniveau for natur og landskab, som er opnået i Tyskland« [69].

114. Disse argumenter har imidlertid ikke fået den forelæggende ret til at anmode om, at virkningerne af Domstolens (fremtidige) dom begrænses. Denne manglende anmodning er efter min opfattelse et væsentligt indicium for, at der ikke er en tilstrækkelig begrundelse for en sådan begrænsning [70].

115. Landesanwaltschaft Bayern og den tyske regering fremhævede i retsmødet derimod de negative konsekvenser for miljøbeskyttelsen, som ville følge af, at natur- og landskabsbeskyttelsesområderne ugyldiggøres, og gentog det argument, som de allerede havde fremført under den skriftlige procedure [71].

116. For at afhjælpe denne situation foreslog Bund Naturschutz i retsmødet, at SMV-direktivet ikke anvendes på den *oprindelige* udpegning af naturbeskyttelsesområder, som har en positiv indvirkning. Kun *efterfølgende* ændringer af disse områder vil være omfattet af direktivet, for så vidt som de reducerer miljøbeskyttelsen.

[67] – Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse indeholder ingen spørgsmål om naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, som er omfattet af direktiv 92/43. Den retlige ordning for disse naturtyper og arter kan ikke uden videre omfattes af bestemmelserne om planer og programmer i SMV-direktivet.

[68] – Efter den forelæggende rets opfattelse (forelæggelsesafgørelsens præmis 16) kan denne manglende virkning påberåbes af enhver person, der ønsker at iværksætte et projekt i det beskyttede område. I så fald er den kompetente ret i denne forbindelse forpligtet til særskilt at undersøge bekendtgørelsens gyldighed, uden at den nationale lovgivning har fastsat en frist, eftersom bekendtgørelser, ifølge den forelæggende ret, til forskel fra administrative afgørelser ikke opnår en endelig karakter.

[69] – Forelæggelsesafgørelsens præmis 16, in fine.

[70] – Den forelæggende ret har fremhævet (forelæggelsesafgørelsens præmis 16) betydningen af de forelagte spørgsmål, men har, gentager jeg, ikke udtrykkeligt anmodet Domstolen om at begrænse virkningerne af en eventuel dom, hvori det fastslås, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen er uforenelig med SMV-direktivet.

[71] – De advarede ligeledes om den administrative byrde, der ville opstå ved at genoptage sager om udpegelse af områder og gennemførelse af forudgående strategiske miljøvurderinger, såfremt disse var obligatoriske.

117. Jeg kan ikke tilslutte mig denne løsning. SMV-direktivet sondrer ikke mellem den oprindelige udpegning og efterfølgende ændringer af planer og programmer med hensyn til kravet om en forudgående strategisk miljøvurdering. Domstolen har desuden fastslået, at SMV-direktivet også finder anvendelse på planer og programmer, der har positive virkninger for miljøet [72].

118. Jeg minder om, at Domstolen har fastslået, at »da der i [direktiv 2001/42] ikke er bestemmelser om de konsekvenser, der skal drages af en tilsidesættelse af dets processuelle bestemmelser, tilkommer det medlemsstaterne inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at alle planer og programmer, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet i […] direktiv [2001/42's] forstand, underkastes en miljøvurdering i overensstemmelse med fremgangsmåden og kriterierne i direktivet, inden deres vedtagelse« [73].

119. Det fremgår desuden af fast retspraksis, at medlemsstaterne i henhold til det princip om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, EU, skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør. Det følger heraf, at de kompetente nationale myndigheder, herunder de nationale retsinstanser, som er forelagt et søgsmål til prøvelse af en retsakt, der er i strid med EU-retten, har pligt til som led i deres kompetencer at træffe samtlige foranstaltninger, der er nødvendige, for at råde bod på, at der ikke er blevet gennemført en strategisk miljøvurdering [74].

120. I henhold til denne generelle forpligtelse bør den nationale ret suspendere, annullere eller undlade at anvende en plan eller et program, der er vedtaget uden en strategisk miljøvurdering i strid med SMV-direktivet, for at give EU-retten forrang i praksis. De tilladelser til projekter, som støtter sig herpå, bør så meget desto mere lide samme skæbne [75].

1. Begrænsning af de tidsmæssige virkninger af dommen i den præjudicielle sag

121. Domstolens præjudicielle domme om fortolkningsspørgsmål har virkning fra det tidspunkt, hvor den EU-retlige bestemmelse, der er genstand for fortolkningen, træder i kraft [76].

[72] – CFE-dommen, præmis 41.

[73] – Dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 82, og dom af 28.7.2016 Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, herefter »dommen i sagen Association France Nature Environnement«, præmis 30).

[74] – Denne betragtning samt de betragtninger, der er anført i de efterfølgende punkter, svarer til betragtningerne i forslaget til afgørelse i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele.

[75] – Jf. i denne retning dommen i sagen Association France Nature Environnement, præmis 31 og 32, dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (vindmølleparken i Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 75), og dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 83.

[76] – Det følger af fast retspraksis, at den fortolkning, som Domstolen anlægger af en EU-retlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 267 TEUF, belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. Heraf følger, at den således fortolkede regel kan og skal anvendes af retten i forbindelse med retsforhold, der er stiftet og består, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, såfremt betingelserne for at forelægge de kompetente domstole en tvist om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt (dom af 3.10.2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, præmis 60, og af 16.9.2020, Romenergo og Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, præmis 47).

122. Domstolen vil kun undtagelsesvis i henhold til et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er sikret i Unionens retsorden, finde anledning til at begrænse denne mulighed. I denne henseende skal to hovedbetingelser være opfyldt, nemlig at de berørte parter skal være i god tro, og at der skal være fare for alvorlige forstyrrelser, hvilket det påhviler den medlemsstat, der har anmodet herom, at påvise [77].

123. De argumenter, som Landesanwaltschaft Bayern og den tyske regering har fremført med hensyn til vedtagelsen af den omtvistede bekendtgørelse, er efter min opfattelse ikke tilstrækkelige til at begrunde deres påstand.

124. Efter den fortolkning af SMV-direktivets artikel 2 og 3, som Domstolen anlagde i sin dom fra 2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, har det i det mindste været forudsigeligt, at de tyske bestemmelser om beskyttede områder, afhængig af deres indhold, kunne kvalificeres som planer og programmer, der er underlagt kravet om en forudgående strategisk miljøvurdering, selv om dette ikke var krævet i henhold til national ret.

125. Det var ligeledes forudsigeligt, at Domstolen ville fastslå, at ikke blot planer og programmer med en negativ indvirkning på miljøet, men også planer og programmer med en positiv indvirkning (som f.eks. dem, der fastlægger naturbeskyttelsesområder), skal underkastes en strategisk miljøvurdering [78].

126. Den omstændighed, at Kommissionen ikke har anlagt traktatbrudssøgsmål mod Forbundsrepublikken Tyskland (da sidstnævnte ikke har gennemført en strategisk miljøvurdering forud for vedtagelsen af planer eller programmer vedrørende natur- og landskabsbeskyttelsesområder), er i sig selv ikke en grund til, at de tyske myndigheder kan påberåbe sig god tro.

127. De grunde, som disse myndigheder har anført som argument for, at en annullation af bestemmelserne om natur- og landskabsbeskyttelsesområder i sig selv ville få »katastrofale« konsekvenser i Tyskland, således som en af procesdeltagerne anførte i retsmødet, er efter min opfattelse heller ikke overbevisende. Nedenstående taler imod disse grunde:

– dels den omstændighed, at den manglende virkning af landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen endda kunne have en positiv indvirkning på miljøet, hvis dette, således som Bund Naturschutz har anført, indebærer, at den foregående bekendtgørelse finder anvendelse, hvilket ville forøge det hidtil gældende beskyttede område, som landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen reducerede

– dels den omstændighed, at en opretholdelse af de øvrige sektorregler for dette område og alle tilsvarende områder muliggør en administrativ kontrol med en stor del af de aktiviteter, der har en potentiel indvirkning på miljøet.

77 – Dom af 3.10.2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, præmis 61), og af 16.9.2020, Romenergo og Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, præmis 48 og 50). I sidstnævnte doms præmis 49 anføres det, at Domstolen konkret kun har truffet en sådan bestemmelse under ganske bestemte omstændigheder, hvor der ellers var risiko for alvorlige økonomiske følger, navnlig fordi der var stiftet mange retsforhold i god tro i henhold til de pågældende retsforskrifter, som blev anset for at være lovligt i kraft, og fordi det fremgik, at borgerne og de nationale myndigheder var blevet tilskyndet til at følge en adfærd, som ikke var i overensstemmelse med EU-retten, på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende de EU-retlige bestemmelsers rækkevidde, en usikkerhed, som de øvrige medlemsstater eller Europa-Kommissionen eventuelt selv havde bidraget til med den af dem fulgte adfærd (dom af 3.10.2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

78 – CFE-dommen, præmis 41. Domstolen havde tidligere anført, at dette var tilfældet med vurderingen af indvirkningen på miljøet af projekter, der er omfattet af VVM-direktivet, i dom af 25.7.2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, præmis 41).

2. Midlertidig suspension af den fortrængende virkning af direktiv 2001/42's forrang for den nationale ret, der er i strid hermed

128. Domstolen har anerkendt, at der undtagelsesvis og af tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn kan træffes bestemmelse om en midlertidig suspension af den fortrængende virkning, som en direkte anvendelig EU-bestemmelse har i forhold til national ret, der er i strid hermed [79].

129. Domstolen har forbeholdt sig selv denne enekompetence, idet den i sin praksis har fastslået, at:

– det, hvis nationale retsinstanser havde beføjelse til at give nationale bestemmelser forrang for EU-retten, der er til hinder for sådanne bestemmelser, også selv om det blot er midlertidigt, ville være til skade for den ensartede anvendelse af EU-retten [80]

– en national ret, når dette er muligt i henhold til de nationale retsregler, undtagelsesvis og i hvert enkelt tilfælde ratione temporis kan begrænse virkningen af en afgørelse om, at en bestemmelse i national ret, der blevet vedtaget under tilsidesættelse af de forpligtelser, der er fastsat i SMV-direktivet, er ulovlig.

130. Parterne i sagen er uenige om, hvorvidt tysk ret tillader, at bestemmelserne om naturbeskyttelsesområder opretholdes midlertidigt, når de er blevet annulleret. Det gør den efter Landesanwaltschaft Bayerns opfattelse ikke [81], mens Bund Naturschutz har anført, at den forelæggende rets praksis tillader en sådan midlertidig anvendelse i tilfælde af annullation af formelle grunde [82].

131. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om den råder over processuelle retsmidler, der muliggør en midlertidig opretholdelse af bestemmelserne om natur- og landskabsbeskyttelsesområder, selv hvis de er ugyldige [83]. Hvis dette ikke er tilfældet, kan Domstolens praksis om en midlertidig begrænsning af den fortrængende virkning af SMV-direktivets forrang ikke finde anvendelse.

132. Såfremt national tysk ret tillader dette, må det stadig efterprøves, om den midlertidige begrænsning af forrangen er begrundet i tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen, og om de øvrige betingelser i dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne er opfyldt [84].

133. Det tvingende almene hensyn, som de tyske myndigheder har påberåbt sig, er, at miljøbeskyttelsen forringes, hvis denne og andre tilsvarende bekendtgørelser skal gøres virkningsløse.

[79] – Dom af 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 66 og 67), og dommen i sagen Association France Nature Environnement, præmis 33.

[80] – Dom af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 177), og dommen i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele, præmis 84.

[81] – Punkt 50 i Landesanwaltschaft Bayerns skriftlige indlæg.

[82] – Bund Naturschutz' skriftlige indlæg, s. 25, med henvisning til Bundesverwaltungsgerichts (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) dom af 25.10.1979 – 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48-56, præmis 11. I retsmødet afviste den tyske regering og Landesanwaltschaft Bayern, at denne praksis kunne overføres på hovedsagen.

[83] – Efter retsmødet er Domstolen blevet underrettet om, at der er blevet indføjet et stk. 2a og 2b i § 22 i forbundsloven om naturbeskyttelse og landskabspleje, som gør det muligt at opretholde de beskyttede områder.

[84] – Præmis 59-63. Jf. i samme retning dommen i sagen Association France Nature Environnement, præmis 43.

134. Det er efter min opfattelse ikke fuldt ud blevet godtgjort, at den omstændighed, at bekendtgørelserne om natur- og landskabsbeskyttelsesområder potentielt er ugyldige eller mister deres virkning [85] (eftersom de ikke har været genstand for en forudgående strategisk miljøvurdering), uundgåeligt vil skabe et retligt tomrum af en sådan art, at det bringer miljøbeskyttelsen i fare. Der er flere argumenter, der taler imod dette:

– Områder, der var beskyttede inden SMV-direktivets ikrafttrædelse i 2004, berøres ikke.

– I de områder, som er blevet omfattet af beskyttelse efter 2004, kan den manglende virkning (eller, i givet fald, ugyldigheden) af de bekendtgørelser, der er vedtaget uden en forudgående strategisk miljøvurdering, »neutraliseres«, i det mindste delvist, ved at anvende de foregående beskyttelsesregler, således som jeg har anført.

– Hvis de bekendtgørelser, der er vedtaget uden en forudgående strategisk miljøvurdering, men som ikke tidligere er blevet anfægtet direkte, kan anfægtes gennem en indirekte mekanisme (en ulovlighedsindsigelse eller et særskilt søgsmål), er det, således som den forelæggende ret har anført, ikke blevet godtgjort, at den dom, der afslutter dette søgsmål, har virkning erga omnes [86].

– De forbunds- og delstatsretlige regler, der gennemfører SMV-direktivets indhold, er fortsat obligatoriske, hvorved det er muligt at bremse gennemførelsen af projekter, der har en negativ indvirkning på miljøet.

– I henhold til sektorlovgivningen opretholdes mekanismerne til kontrol af aktiviteter, der kan skade miljøet, gennem anvendelsen af byplanlægningskrav og regler for byggeri, vandforvaltning, minedrift, udgravninger, jordarbejder, landbrug, skovbrug, turisme og andre lignende aktiviteter.

IV. Forslag til afgørelse

135. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen svarer Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) således:

»1) Artikel 3, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at denne bestemmelses anvendelsesområde ikke omfatter en bekendtgørelse om beskyttelse af natur og landskab, der fastsætter generelle forbud (med fritagelsesmulighed) og krav om godkendelse, men som ikke indfører tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser om indholdet, udarbejdelsen og anvendelsen af de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, selv om bekendtgørelsen indeholder nogle foranstaltninger vedrørende aktiviteter, der er omfattet af sådanne projekter.

[85] – Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om en manglende strategisk miljøvurdering forud for bekendtgørelsen i henhold til national ret bevirker, at sidstnævnte er ugyldig, eller blot, at den ikke har virkning.

[86] – Det tilkommer den forelæggende at vurdere, hvilke virkninger – erga omnes eller kun virkninger, der er begrænset til det pågældende *indirekte* søgsmål – der følger af en dom afsagt i en tvist om nægtelse af meddelelse af tilladelse til et enkeltstående projekt efter konstatering af en formel mangel, der berører den pågældende bekendtgørelse. I denne forbindelse henviser jeg til punkt 125-130 i mit forslag til afgørelse i sagen Vindmøller i Aalter og Nevele.

2) Artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en bekendtgørelse om beskyttelse af natur og landskab, der ikke udgør en plan eller et program med en væsentlig indvirkning på miljøet i andre sektorer end de i denne artikels stk. 2 omhandlede, eftersom den pågældende bestemmelse ikke indfører tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser om indholdet, udarbejdelsen og anvendelsen af de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92.«